

Capítulo 12

La Franja y la Ruta y el Perú: Visión estratégica desde la perspectiva de la integración física sudamericana y la inserción competitiva en Asia-Pacífico

Rosario Santa Gadea^①

1. Introducción

En este capítulo analizaremos cómo el Perú podría vincularse a la Iniciativa

- ① Rosario Santa Gadea es doctora en Economía Internacional por la Universidad de París (Ouest, Nanterre La Défense), directora del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico de Lima, Perú, y coordinadora del área de Economía, Negocios y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación de dicha universidad.

La autora agradece la valiosa colaboración brindada para esta investigación por Leolino Rezende, asistente del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, y Gabriel Arrieta, asistente del área de Economía, Negocios y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación. En particular, la participación de Leolino Rezende ha sido muy significativa en la sección 5 sobre el ferrocarril bioceánico Perú-Brasil. Por su parte, Gabriel Arrieta colaboró especialmente en la sección 2 sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Ambos han tenido también otras tareas de apoyo en investigación a lo largo de la preparación de este capítulo.

Asimismo, la autora agradece al Dr. Niu Haibin, *Senior Fellow, Deputy Director del Center for American Studies y Assistant Director del Institute for International Strategic Studies del Shanghai Institute for International Studies (SIIS)* por sus comentarios sobre los alcances de la Iniciativa de la Franja y la Ruta y sugerencias con respecto al diseño inicial de esta investigación.

de la Franja y la Ruta impulsada por China, tomando como punto de vista la visión estratégica de la integración física sudamericana y la búsqueda de una inserción competitiva en Asia-Pacífico. Este enfoque se justifica porque, como intentaremos demostrar, existen puntos de encuentro muy importantes entre los conceptos de esta iniciativa y aquellos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), lanzada en el año 2000 por los presidentes de América del Sur e integrada, después de 2010, como foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Analizaremos, en primer lugar, la iniciativa de China para comprender sus alcances y conceptos principales. Luego presentaremos el enfoque de la integración física sudamericana. La visión comparativa de ambos esquemas nos permitirá abordar la pregunta de en qué medida podrían converger.

La vinculación de América del Sur a esta iniciativa podría realizarse a través de una nueva ruta transpacífica que sería una extensión de la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Postularemos que el Perú tiene un rol potencial muy importante para lograr esta aspiración debido a su posición geográfica en el centro de la costa del Pacífico de América del Sur, lo que permitiría que se convierta en un *hub* del comercio internacional entre la región sudamericana y los países asiáticos. Esta proyección se articularía con la integración física sudamericana, ya que los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) del COSIPLAN serían el complemento necesario de esa ruta marítima directa por el Pacífico sur entre Asia y América del Sur. De allí que el ofrecimiento que hace China de extender la Franja y la Ruta a América Latina relanza el tema de la integración física sudamericana.

Como una ilustración de este potencial, pero también de la dificultad de su realización, examinaremos el proyecto del ferrocarril bioceánico Brasil-Perú,

con la participación de China. Por otro lado, entre las nuevas oportunidades señalaremos el potencial que tendría el establecimiento de una conexión digital transpacífica que vincularía China y América Latina. El Perú debería examinar sus posibilidades de ser el punto de interconexión de este lado del Pacífico, oportunidad que interesa a varios países de la región. También nos referiremos brevemente al interés que tiene el país en mejorar la conectividad aérea con China.

Como veremos en la parte final de nuestro análisis, la relación Perú-China tiene avances significativos en las prioridades de cooperación que involucra la iniciativa impulsada por China. El Perú es uno de los dos países latinoamericanos que tiene, simultáneamente, un Tratado de Libre Comercio (TLC) y una Asociación Estratégica Integral con China. La relación Perú-China también es muy importante en materia de las inversiones: el Perú es el segundo destino de la inversión directa de China en América Latina. De otro lado, siete países latinoamericanos han sido aceptados como miembros futuros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), uno de ellos es el Perú. Finalmente, la cooperación se ha desarrollado ampliamente entre ambos países.

Se trata de incorporar a todo ello el área de la conectividad, en la cual radica la clave de la Franja y la Ruta. Al respecto, postularemos que el planeamiento estratégico conjunto a mediano plazo de la relación Perú-China, que se ha instaurado recientemente, debe incluir una reflexión permanente sobre la extensión de esta iniciativa al Perú y, por dicha vía, su ampliación a América del Sur.

2. La Franja y la Ruta: enfoque y conceptos principales

En el año 2013, el presidente Xi Jinping realizó una visita de Estado a

Kazajistán e Indonesia y propuso por primera vez la construcción de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI (la Franja y la Ruta, en adelante), la cual está basada en las rutas históricas utilizadas para comerciar entre China y Asia Central, Europa y África.

Esta nueva iniciativa no solamente se centra en ampliar el comercio de China con sus socios comerciales, como se realizaba en aquellas épocas con las rutas antiguas, sino que, según Erthal y Gonzalez, se trata de “un programa de desarrollo para aumentar el comercio y la inversión a través de dos raíces: la Franja Económica de la Ruta de la Seda, que se constituye como una serie de corredores para unir China con Europa a través de Asia Central y el Medio Oriente, y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, la cual se define como un *cluster* de rutas marítimas que conectan la costa china con el Mediterráneo, a través de los océanos Índico y Pacífico, y parte de la costa africana”^①.

En marzo de 2015, la iniciativa fue formulada formalmente al más alto nivel por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA, por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM, por sus siglas en inglés), lo cual serviría para delinear el plan futuro de la misma^②. Uno de los principales hitos del desarrollo de esta iniciativa fue la realización del Primer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, el cual se desarrolló en Beijing el 14 y 15 de mayo de 2017, contando con la participación de 29 jefes de Estado y de Gobierno, así como de otros representantes oficiales de países

① Erthal, Adriana, y Ariel Gonzalez. “Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America?”. *LSE Global South Unit Working Paper Series*, n.º1/2018. Londres: London School of Economics and Political Science, 2018.

② NDRC, MFA y MOFCOM. *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. Beijing: 2015. <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm>

y organizaciones multilaterales^①. En la actualidad, la iniciativa cuenta con la participación de 70 países de diferentes continentes^②.

Según Amighini, la Franja y la Ruta es un marco comprehensivo que contribuye a que las políticas internas y externas de China logren resultados satisfactorios^③. Dichas políticas han sido planteadas en los últimos años por los principales líderes chinos en el XIII Plan Quinquenal y el XIX Congreso del Partido Comunista de China. El XIII Plan Quinquenal, presentado en marzo de 2016, dio a conocer un programa de aplicación de políticas económicas para el periodo 2016-2020. En lo referido a la iniciativa, este plan señala que la cooperación con los países participantes debe basarse en el beneficio mutuo y abarcar múltiples sectores. Asimismo, se buscará generar mayor cohesión entre los planes de desarrollo y los estándares tecnológicos de China y de los países participantes. Igualmente, se incrementará la conectividad basada en redes de infraestructura y transporte multimodal entre subregiones al interior de Asia y entre Asia, Europa y África. La construcción de *hubs* marítimos estratégicos y el desarrollo de *clusters* industriales alrededor de los puertos principales asegurarán el mejor funcionamiento de las rutas marítimas^④.

Por su parte, el XIX Congreso del Partido Comunista de China, desarrollado en octubre de 2017, puso de manifiesto que la iniciativa contribuirá al logro de

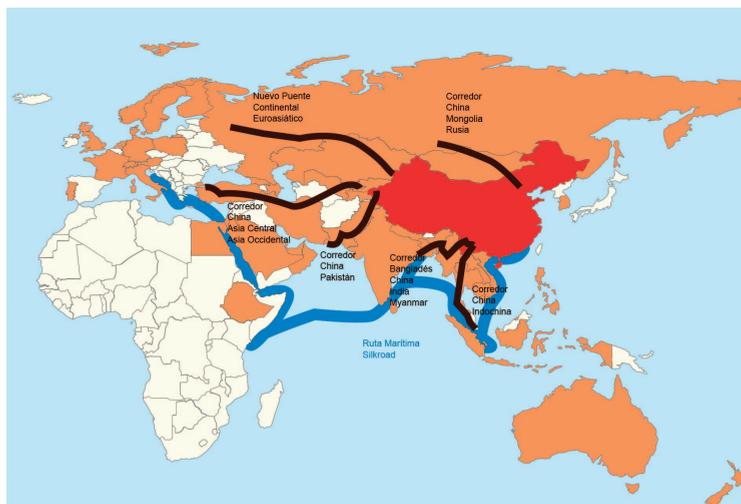
-
- ① Xinhuanet. “(Franja y Ruta) Líderes mundiales se oponen a toda forma de proteccionismo”. 15 de mayo, 2017. http://spanish.xinhuanet.com/2017-05/16/c_136286461.htm
 - ② Belt and Road Portal. “Profiles”. Última modificación noviembre de 2017. https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10076&cur_page=1
 - ③ Amighini, Alessia. “Towards a New Geography of Trade?”. En *China's Belt and Road: a Game Change?*, ed. Alessia Amighini, pp. 121-39. Milán: Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 2017.
 - ④ NDRC. *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China (2016-2020)*. Beijing: Compilation and Translation Bureau, Central Committee of Communist Party of China, 2016.

un desarrollo balanceado dentro de China y promoverá la apertura a través de las conexiones terrestres y marítimas, por el este y el oeste. La conectividad será una nueva plataforma para la cooperación internacional que contribuirá a crear nuevos motores de desarrollo^①.

Rutas y corredores económicos

La iniciativa comprende tres rutas terrestres y dos marítimas. Tomando en consideración estas referencias geográficas, se plantea la construcción de seis corredores económicos de cooperación: (i) China-Mongolia-Rusia; (ii) China-Asia Central-Asia Occidental; (iii) China-Península Indochina; (iv) China-Pakistán; (v) Bangladés-China-India-Myanmar; y (vi) Nuevo Puente Continental Euroasiático (ver el Mapa 1).

Mapa 1: Los corredores económicos de la Franja y la Ruta



Fuente: Wikimedia Commons Contributors, “File:One-belt-one-road.svg”, 2017.

① Niu, Haibin. “Belt and Road Initiative: Definition, Evolution and Implications”. PowerPoint presentado en reunión con el Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Universidad del Pacífico, Lima, 24 de noviembre de 2017.

Los corredores económicos se conformarán con base en seis medios de comunicación: ferrocarriles, carreteras, infraestructura para el tráfico marítimo, infraestructura para el tráfico aéreo, oleoductos y gaseoductos, red de información espacial. Estos constituirán “el contenido principal de la interconexión e intercomunicación en infraestructura”^①. Sin embargo, la infraestructura no es el único sustento de la construcción de los corredores económicos. Un ejemplo interesante es el corredor económico China-Pakistán, el cual considera, además de la infraestructura, el desarrollo de recursos energéticos, proyectos de agricultura e irrigación, tecnologías de la información y las comunicaciones, parques industriales y zonas de libre comercio^②.

Más ampliamente, la iniciativa plantea cinco prioridades de cooperación: (i) promoción de la concertación de políticas, que consiste en crear mecanismos de coordinación para la adopción de políticas y estrategias orientadas al desarrollo de los países; (ii) facilitación de la conectividad mediante la construcción de infraestructura; (iii) liberalización del comercio, incluyendo la facilitación y la creación de zonas de libre comercio; (iv) integración financiera, propiciando una mayor utilización del *renminbi* e incentivando una mayor participación y presencia de los bancos y fondos creados para financiar proyectos^③; y (v) desarrollo de vínculos de pueblo a pueblo, a través de intercambios culturales y académicos, cooperación entre medios de comunicación, turismo, entre otros^④.

① Oficina del Grupo Dirigente de Fomento de la Construcción de la Franja y la Ruta. *Construcción conjunta de “la Franja y la Ruta”: Concepto, Práctica y Contribución de China*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 2017. p. 11.

② Niu, “Belt and Road Initiative”, 2017.

③ Entre ellos se puede destacar el BAI, el Fondo de la Ruta de la Seda, los bancos de desarrollo chinos (Eximbank y el Banco de Desarrollo de China), así como los bancos comerciales de dicho país.

④ NDRC, MFA y MOFCOM, *Visions and Actions*, 2015.

Lógicas interna y externa

En el plano interno, la iniciativa contribuiría a reducir las brechas de crecimiento y desarrollo entre el interior (las regiones menos desarrolladas) y las costas de China, a través de una mayor integración de las primeras con las economías vecinas^①. Debido a la débil recuperación de la economía mundial, se busca crear motores estratégicos para el desarrollo del interior del país^②. De otro lado, se trataría de generar un nuevo comercio interno, reduciendo los costos de transporte en el interior del país, los cuales se encontrarían por encima del promedio mundial^③.

En el ámbito externo, se destaca la creación de nuevos mercados para posicionar a la producción china, no solamente la exportación de bienes, sino también la colocación del exceso de capacidad productiva en transporte, infraestructura, acero y cemento^④. Otra de las razones por las cuales China encabezaría esta iniciativa sería la creación de una cadena de producción regional, en la cual cumpliría el papel de “centro de manufactura avanzada, de innovación y establecimiento de nuevos estándares”^⑤. Otro punto a destacar es que la Franja y la Ruta sería la gran estrategia china para desarrollar liderazgo en el mundo y fortalecer lazos con los países vecinos. En este sentido, podría ser considerada como un ejemplo de globalización^⑥.

① Cai, Peter. *Understanding China's Belt and Road Initiative*. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2017.

② Niu, “Belt and Road Initiative”, 2017.

③ Amighini, “Towards a New Geography of Trade?”, 2017.

④ Amighini, “Towards a New Geography of Trade?”, 2017.

⑤ Cai, *Understanding China's Belt*, 2017, p. 5.

⑥ Niu, “Belt and Road Initiative”, 2017.

Extensión de la Franja y la Ruta hacia América Latina

Si bien la iniciativa se concentra en el desarrollo y fortalecimiento de las relaciones de China con, principalmente, Asia Central, Europa y África, esta se ha convertido en un proceso global abierto a todos los países. El espacio en el cual el presidente Xi Jinping realizó la invitación explícita, por primera vez, al continente americano fue el Primer Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional, en mayo de 2017^①. Este evento contó con la participación de diferentes países latinoamericanos, entre los que se destacó la presencia de los presidentes de Chile y Argentina. El Perú estuvo representado por el entonces ministro de Comercio Exterior y Turismo, Eduardo Ferreyros. Ello da cuenta del interés de los países latinoamericanos en la iniciativa.

Con posterioridad, tras la visita a China del presidente de Panamá, Juan Carlos Varela, en noviembre de 2017, se firmó entre ambos países un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en el Marco de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI^②.

Por otro lado, el BAI ha aceptado siete postulaciones de países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela), los cuales se encuentran catalogados como “miembros futuros”^③. En el caso específico del Perú, el compromiso de adherirse al banco se estableció durante la visita del presidente Pedro Pablo Kuczynski a China, en setiembre de 2016. La

① Xi Jinping. “Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road”. Discurso en la ceremonia de apertura del Belt and Road Forum for International Cooperation. Xinhuanet, 14 de mayo de 2017. http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm

② Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (MIRE). “Resumen de Acuerdos firmados entre Panamá y China”. Consultado el 17 de enero de 2018. http://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen_de_aceurdos.pdf

③ BAI, “Members and prospective Members”, 2018. El de estatus de “miembro futuro” corresponde al país miembro que aún no paga su cuota de ingreso al banco. Brasil tiene una característica particular, pues es considerado un miembro fundador futuro.

solicitud fue presentada el 28 de dicho mes y aceptada el 23 de marzo de 2017^①.

Cabe resaltar que, en el marco de la Segunda Reunión Ministerial del Foro Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)-China, llevada a cabo en Santiago de Chile el 21 y 22 de enero de 2018, se aprobó la Declaración Especial sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta, en la cual China reiteró su invitación a los países latinoamericanos y caribeños para incorporarse a esta iniciativa, destacando que considera que los países de la región forman parte de la “extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda y son participantes indispensables en la cooperación internacional de la Franja y la Ruta”. Los miembros de la CELAC, a su vez, manifestaron que acogen con interés esta iniciativa para profundizar la cooperación con China en los sectores económico, comercial, inversiones, cultural, turismo, entre otros^②. En consonancia con lo anterior, y como resultado de la evolución de las relaciones entre China y América Latina, en esa ocasión también se acordó el Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-China 2019-2021. Dicho documento prevé fortalecer e intensificar la cooperación en diversas áreas, incluyendo las cinco prioridades de la Franja y la Ruta mencionadas anteriormente^③.

① Novak, Fabian y Sandra Namihás. *La Inserción de China en ALC y el Perú. Su Impacto en la Relación con la UE*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales - Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

② Declaración Especial de Santiago de la Segunda Reunión Ministerial del Foro CELAC-China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Foro CELAC-China. 22 de enero de 2018. https://minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20180122/asocfile/20180122175940/declaracio_n_de_santiago_ii_foro_celac_china_vf_22_01_2018.pdf

③ Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-China (2019-2021). Foro CELAC-China. 22 de enero de 2018. <http://www.itamaraty.gov.br/images/2ForoCelacChina/Plan-de-Accin-II-Foro-CELAC-China-VF-22-01-2018.pdf>

¿Hacia una convergencia de enfoques entre la Franja y la Ruta y la integración física sudamericana?

Es significativo que el comunicado conjunto resultante del Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional ofrezca la bienvenida a otras regiones y, en el punto 6, se refiera a la IIRSA como uno de los “marcos o iniciativas para promover la cooperación en conectividad y desarrollo sostenible”, señalando que se podrían crear “oportunidades de coordinación y comunicación” con la Franja y la Ruta^①.

Como veremos en la sección 3, el enfoque y los conceptos principales de la integración física sudamericana convergen con los de la iniciativa impulsada por China. La integración física sudamericana ha sido desarrollada, en su primera década (2000-2010), por la iniciativa IIRSA. A partir de allí, hay que referirse al COSIPLAN, pues la IIRSA se convirtió en un foro técnico del mencionado consejo sudamericano. En este marco se han seguido desarrollando las estrategias y se han planeado los diez años siguientes de la integración física sudamericana para el periodo 2012-2022^②.

Cabe anotar que la Franja y la Ruta es más amplia que la IIRSA. Ambas tienen un fuerte anclaje territorial y un enfoque en la conectividad, como impulsora del desarrollo, pero la iniciativa china va más allá al plantear, por ejemplo, la concertación de políticas de desarrollo y la integración financiera, entre otros (*ver supra*). Asimismo, si bien la conectividad facilita el comercio, la agenda propia de la liberalización comercial no forma parte de la IIRSA, mientras que sí se plantea como una de las cinco prioridades de la iniciativa de China. Por tanto, esta última se acerca más a un programa comprehensivo de

- ① Joint Communiqué. Leaders Roundtable of the Belt and Road Forum for International Cooperation. 15 de mayo de 2017. <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/13694.htm>
- ② COSIPLAN, *Plan de Acción*, 2011; COSIPLAN, *Agenda de Proyectos*, 2011; y COSIPLAN, *Plan de Acción Estratégico*, 2017.

integración económica.

Sin embargo, la integración física sudamericana ha renovado enfoques en la integración regional de América del Sur, al pasar de una visión sectorial a una visión territorial del desarrollo, donde la conectividad debería lograrse a través de inversiones en “infraestructura de integración”, principalmente de transporte, energía y comunicaciones, como elemento clave en los esfuerzos conducentes al desarrollo territorial. En ello, hay un punto de encuentro muy importante con la Franja y la Ruta, y es de esperar que esta convergencia de enfoques sirva de base para renovar la agenda de la cooperación de China con América del Sur, y el Perú en particular.

3. Renovación de enfoques en la integración regional: la integración física sudamericana

La integración física es un enfoque que ha renovado la integración regional en América del Sur, pasando de la eliminación de barreras comerciales al tema central de la infraestructura y la conectividad de la región. No se trata de agregar un componente más a la integración regional (adicional a muchos otros). Se trata de un enfoque que parte del territorio para abordar los problemas del desarrollo y la inserción internacional. Los conceptos clave de la integración física sudamericana, en su doble dimensión regional y global, se sistematizan a continuación.

Ejes de integración y desarrollo

El nuevo enfoque se caracteriza por superar una concepción de la integración física restringida a su impacto en los costos de transporte y pasar a considerarla como un medio para lograr el desarrollo descentralizado.

Este se implementa en la iniciativa IIRSA y posteriormente en el marco del COSIPLAN, a través del concepto de los EID, los cuales se conciben como las grandes regiones de América del Sur^①. Los ejes no deben ser entendidos como si fueran los proyectos de infraestructura en sí; más bien, cada eje es un espacio geográfico del cual la infraestructura es el proyecto estructurante.

La integración física no es, por tanto, una cuestión únicamente funcional al comercio, es decir, que genere corredores de transporte para hacer más fluido el tránsito de mercancías. Si bien se busca dinamizar el comercio (intrarregional y extrarregional), el objetivo es el desarrollo descentralizado, a lo largo de los ejes. Esto no se comprendería si solo se tratara de facilitar el tránsito de mercancías, dentro de una óptica puramente de transportes^②.

En consecuencia, el enfoque se centra en articular el territorio sudamericano, cuya característica es ser discontinuo, es decir que los valiosos recursos naturales y geográficos que tiene la región también dividen el territorio, entre ellos, la Cordillera de los Andes, la selva amazónica, el río Amazonas, el Pantanal. Ello trae como consecuencia la generación de “islas”, hablando en sentido figurado, en las que se concentra la densidad poblacional. La integración física sudamericana busca construir los “puentes” que permitan unir estas “islas”. Dichos “puentes” son los EID que representan el concepto principal de planificación territorial sobre el cual se construye la iniciativa^③. Véase el Mapa 2.

① IIRSA, *Planificación Territorial*, 2005; y COSIPLAN, *Cartera de Proyectos*, 2017.

② IIRSA, *Planificación Territorial*, 2005; COSIPLAN, *Plan de Acción Estratégico*, 2017; y COSIPLAN, *Cartera de Proyectos*, 2017.

③ IIRSA, *Herramienta de Trabajo*, 2003; y Santa Gadea, “Integración Sudamericana y Globalización: El Papel de la Infraestructura”. En *Revista de la Integración: La Construcción de la Integración Sudamericana*, pp. 45-61. Lima: Secretaría General de la CAN, 2008.

Mapa 2: Ejes de integración y desarrollo de América del Sur



Fuente: COSIPLAN-IIRSA. “Ejes de Integración y Desarrollo”. Consultado el 15 de enero de 2018. <http://www.iirsa.org/infographic> .

Nota: AND - EID Andino; GUY - EID Escudo Guayanés; PBB - EID Perú, Brasil, Bolivia; AMA - EID Amazonas; IOC - EID Interoceánico Central; HPP - EID Hidrovía Paraguay-Paraná; MCC - EID Mercosur-Chile; CAP - EID Capricornio; DES - EID del Sur; ADS - EID Andino del Sur.

Ejes emergentes y de orientación este-oeste

Históricamente la población y la producción sudamericanas se han concentrado en la costa (atlántica y pacífica) de América del Sur, mientras que el centro o *hinterland* del subcontinente ha permanecido, en gran parte,

aislado y subdesarrollado^①. De allí surge el segundo concepto principal para entender el nuevo enfoque: la distinción entre ejes (espacios) emergentes y ejes consolidados^②. Estos últimos son espacios geográficos ya articulados por corrientes comerciales en el marco de esquemas de integración como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que incorporan los centros urbanos principales de América del Sur.

Los ejes emergentes, por el contrario, son espacios con poca articulación interna, desconectados de los centros dinámicos del comercio y la producción regionales. Para ellos, la infraestructura de interconexión puede ser el elemento clave que conduzca al desarrollo y la mejora del nivel de vida de la población. Una característica importante es que los EID emergentes son principalmente “transversales”, es decir de orientación este-oeste en el espacio geográfico sudamericano, articulando el *hinterland* o espacio interior de la región con las áreas más dinámicas, situadas en la periferia costera.

Así se estructura una visión geoeconómica del espacio sudamericano donde se presentan ejes consolidados, mayormente de orientación norte-sur, y ejes emergentes, mayormente de orientación este-oeste. El reto principal de la integración física es impulsar los ejes emergentes para convertirlos en consolidados. De esta forma, habrá un desarrollo descentralizado de América del Sur, con base en una mayor articulación del conjunto del espacio regional^③.

① Pares, Ariel. “Integración Física Sudamericana y Salida al Pacífico: La Perspectiva de Brasil”. En *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*, ed. Rosario Santa Gadea, pp. 89-113. Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012.

② IIRSA, *Herramienta de Trabajo*, 2003.

③ Santa Gadea, “Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: Una Perspectiva Andina”. En *A América do Sul e a Integração Regional*, editado por Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) & Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (IPRI). Brasília: Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2011.

De la infraestructura al desarrollo

El nuevo enfoque parte de la constatación siguiente: normalmente, los proyectos de infraestructura se implementan en los EID ya consolidados. En efecto, la forma tradicional de evaluación de la rentabilidad de un proyecto de infraestructura de transportes es estimar el flujo de tráfico futuro con base en el récord histórico anterior. Solo los proyectos en espacios consolidados alcanzan una proyección de tráfico suficiente como para ser rentables y justificar su inversión, desde una perspectiva económico-financiera. Por el contrario, en los ejes emergentes, la evaluación tradicional de los proyectos de transportes normalmente conduce a desestimarlos, pues no resultan rentables: debido a que el tráfico histórico es nulo o mínimo, su proyección a futuro también será modesta.

El nuevo enfoque considera a la infraestructura de transportes como “detonador” del tráfico, es decir, se busca romper el círculo vicioso que implica el razonamiento siguiente: no hay tráfico porque no hay infraestructura y no se coloca infraestructura porque no hay tráfico. En contraposición, la inversión en los ejes emergentes parte del supuesto de que, al poner la infraestructura, el tráfico se desarrollará, con sus efectos benéficos sobre el desarrollo económico y social del área de influencia concernida. Sin embargo, esto no es automático, hacen falta medidas de acompañamiento en el ámbito de la producción, la logística, la promoción y facilitación del comercio, entre otras.

Ejes sudamericanos y cuenca del Pacífico

En la visión estratégica de la integración física sudamericana también hay una dimensión internacional de los ejes, más allá de América del Sur. La idea de base es la siguiente: si se logra reducir costos logísticos, aquellos ejes

transversales (desde los puertos del Pacífico hacia el interior del subcontinente y viceversa) podrían constituirse en alternativas de conexión entre los países asiáticos y el interior de América del Sur.

Para los países sudamericanos ribereños del Pacífico, ello significa mayores exportaciones, no solo de bienes sino también de servicios logísticos y la oportunidad de poner en valor su ubicación geográfica como factor de competitividad internacional^①. Dentro de esa perspectiva, estos países se perciben como *hub*, plataforma o puente de la relación comercial de América del Sur con los mercados de Asia, buscando colocarse en el centro de una dinámica mundial donde el Pacífico cobra mayor importancia.

4. El Perú, la integración física sudamericana y la conexión al Pacífico

El Perú está en una ubicación central en Sudamérica, de cara a la cuenca del Pacífico y con casi 3.000 km de frontera con Brasil. Por tanto, las conexiones estratégicas de infraestructura vial en América del Sur que proyectó el Gobierno del Perú, y que propuso para ser incluidas entre los proyectos prioritarios de la IIRSA cuando se inició el proceso de planificación territorial indicativa de la iniciativa (2003-2004), tuvieron como objetivo principal la integración física con Brasil.

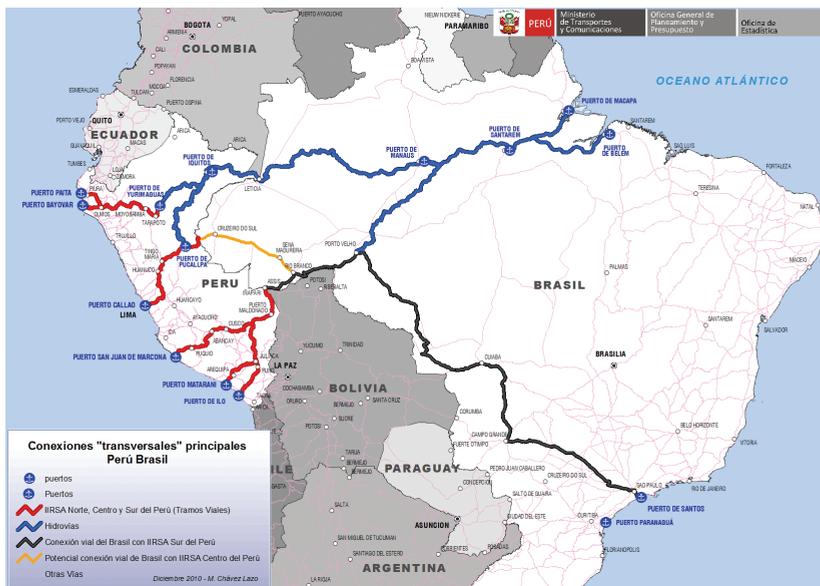
Estas conexiones han seguido siendo parte de las prioridades peruanas y sudamericanas desde entonces^②. Por un lado, se trata de los proyectos de

① Santa Gadea, “Integración Física Sudamericana y Globalización: Visión Estratégica del Perú”. En *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*, editado por Rosario Santa Gadea, 131-154. Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012.

② IIRSA, *Agenda de Implementación*, 2010; COSIPLAN, *Agenda de Proyectos*, 2011; y COSIPLAN, *Agenda de Proyectos*, 2017.

transporte multimodal (carretera-hidro vía) y los puertos marítimos y fluviales correspondientes a los ramales norte y centro del Eje del Amazonas^①. Por otro lado, se trata de la carretera interoceánica sur (IIRSA sur) que es parte del Eje Perú-Brasil-Bolivia^② (véase el Mapa 3).

Mapa 3: Diseño de la interconexión vial entre el Perú y Brasil en el marco de los EID



Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú (MTC), en Santa Gadea, “Integración Física Sudamericana y Globalización: Visión Estratégica del Perú”. En Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú, editado por Rosario Santa Gadea, 131-154. Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012. p. 151.

- ① Las carreteras comprendidas en estas conexiones multimodales son conocidas en el Perú como IIRSA norte e IIRSA centro. Estas conexiones multimodales son parte de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) aprobada en 2011. COSIPLAN, *Agenda de Proyectos*, 2011.
- ② La carretera interoceánica (IIRSA sur) fue parte de los proyectos prioritarios en la Agenda de Implementación Consensuada (AIC), que precedió a la API. IIRSA, *Agenda de Implementación*, 2010.

Integración física nacional y Perú-Brasil: ¿dos caras de la misma moneda?

La visión estratégica del Perú con respecto a las conexiones hacia Brasil compatibiliza, en el ámbito nacional, con la idea de construir macrorregiones de carácter geográfico “transversal” (costa-sierra-selva), cuya viabilidad económica se acrecentaría por su salida al Pacífico y su vinculación con el país vecino. No se trata solo de integración fronteriza, sino de regiones más amplias. Las zonas alto andinas y amazónicas en el Perú, que se ubican del “otro lado” de los Andes, son las de menor desarrollo relativo. Se trata de vincularlas a la dinámica nacional y a la globalización. Por tanto, estos EID no solo servirían de “puente” para una integración mayor en el espacio sudamericano, sino que actuarían como instrumentos de integración nacional^①.

En lo que respecta a Brasil, su dinámica de ocupación territorial va del sudeste al centro-oeste y norte del país, es decir, hacia la región amazónica, que es la segunda más pobre de Brasil y abarca el 60% de su territorio. La integración física sudamericana prolonga el mismo movimiento que ocurre dentro de Brasil, pues busca el desarrollo del *hinterland* del subcontinente y, por tanto, se enfrenta al desafío del desarrollo futuro de la Amazonía^②. De allí se concluye que hubo una convergencia de visiones nacionales que impulsó la integración física entre el Perú y Brasil.

① Santa Gadea, *Oportunidades y Desafíos*, 2011.

② Pares, *Integración Física Sudamericana*, 2012; y Bara Nieto, Pedro, Ricardo Sánchez y Gordon Wilmsmeier. *Hacia un Desarrollo Sustentable e Integral de la Amazonía: Los Corredores de Transporte en la Cuenca Amazónica Central-Occidental y sus Afluentes Principales en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*. Santiago de Chile: División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, 2006.

Integración descentralizada: regiones del Perú y estados de Brasil

En el Eje del Amazonas existiría complementación económica entre la costa y la sierra del Perú y Manaus en Brasil. Si se completara la conexión terrestre-fluvial, esta podría competir con la ruta actual de abastecimiento de Manaus que recibe alimentos por vía aérea desde Sao Paulo, dado que existe un claro potencial de exportación de productos agrícolas peruanos a Manaus^①. Cabe también recordar la visión formulada por ambos países en el Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre Perú y Brasil, que se suscribió en 2003, en el marco del establecimiento de la llamada Alianza Estratégica entre ambos países, la cual ha sido considerada como uno de los hechos más importantes de la política exterior peruana de las últimas décadas^②.

Se incluye, como parte del diseño de la integración física binacional, el establecimiento de un centro de concentración logística, transformación y exportación del sector occidental del Eje del Amazonas en la ciudad de Iquitos, en la Amazonía peruana, para promover el desarrollo de la industria, el comercio y el turismo a través de su complementación con Manaus y la generación conjunta de exportaciones hacia terceros países. Otro elemento es el aprovechamiento conjunto de la biodiversidad para promover la innovación tecnológica y la bioindustria para exportación en la Amazonía^③. Todo ello constituye todavía una agenda pendiente, aunque la conexión multimodal ha

① Urrunaga, Roberto y José Bonifaz. *Conexiones para el Desarrollo: Beneficios del Eje Multimodal Amazonas Norte*. Lima: Universidad del Pacífico, 2009.

② Wagner, Allan. “Prólogo”. En *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*, ed. Rosario Santa Gadea, pp. 11-13. Lima: BID, CEPEI y Universidad del Pacífico, 2012.

③ Memorándum de Entendimiento sobre Integración Física y Económica entre Perú y Brasil. MRE - Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. 25 de agosto, 2003.

avanzado significativamente en la parte peruana^①.

Un punto interesante a señalar es la presencia de una empresa china en esta interconexión, Sinohydro Corporation Limited, cuya casa matriz es Power Construction Corporation of China (PowerChina). Esta empresa, en julio de 2017, logró ganar la licitación del proyecto “Hidrovia Amazónica”, a través de un consorcio con la empresa peruana Construcción y Administración S.A. Este proyecto tiene como finalidad “mejorar las condiciones de navegabilidad en los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas para desarrollar el transporte de carga y pasajeros, e impulsar el comercio regional, nacional e internacional”^②; asimismo, “permitirá el paso de embarcaciones más grandes que estarán interconectadas con la IIRSA norte y la IIRSA centro”^③.

En lo que respecta a la Interoceánica Sur, inaugurada en 2011, se ha abierto el acceso directo del Perú a los estados brasileños fronterizos (Acre y Amazonas) y cercanos (Rondonia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul). Se pensaba que esta conexión sería de gran importancia para pasar del patrón tradicional de transporte Lima-Sao Paulo (puerto a puerto, por vía marítima) a un patrón descentralizado (por vía terrestre) que dinamizaría el comercio de la macrorregión sur del Perú con los estados del norte y centro-oeste brasileño. Estos estados están más lejos

-
- ① Para una información detallada del estado de ejecución de esta conexión véase COSIPLAN, *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2017*. VII Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN. Buenos Aires: Presidencia Pro Témpeore Argentina 2017-2018, Foro Técnico IIRSA Comité de Coordinación Técnica, 2017.
- ② Montoya, Karina. “Hidrovia Amazónica se adjudicó a consorcio peruano-chino”. *Semana Económica*. 6 de julio de 2017. <http://semanaeconomica.com/articulo/sectores-y-empresas/conectividad/234235-hidrovia-amazonica-se-adjudico-a-consorcio-peruano-chino/?ref=a-arc>
- ③ Montoya, Karina. “Hidrovia Amazónica: una empresa china y otra peruana conectarán cuatro ríos”. *Semana Económica*. 7 de julio de 2017. <http://semanaeconomica.com/articulo/sectores-y-empresas/conectividad/234390-hidrovia-amazonica-las-empresas-que-conectaran-cuatro-rios-del-peru/>

de Sao Paulo que del Perú, por lo que su conexión directa con el país vecino les da acceso a proveedores más cercanos, a nuevos mercados y a la salida al Pacífico^①. La idea central era lograr un comercio más descentralizado entre ambos países, en beneficio de sus respectivos espacios subnacionales.

Los estudios de mercado identificaron diversos productos en la oferta exportable peruana que podrían venderse a Brasil, principalmente de los sectores: agropecuario y agroindustrial, textiles y confecciones, materiales de construcción, fertilizantes y abonos, entre otros^②. Por otro lado, los empresarios de los estados brasileños fronterizos y cercanos al Perú eran conscientes de los altos costos de transporte y logística que enfrentaba su abastecimiento, que tradicionalmente se realizaba desde el sudeste de Brasil, y estaban en la búsqueda de alternativas viables^③. El reto era acercar la oferta peruana a esta demanda, con costos logísticos competitivos, a través de la integración física.

El paso de frontera que corresponde a la carretera interoceánica es Iñapari (Perú)-Assis Brasil (Brasil). Comparando las cifras del comercio bilateral por esa frontera, entre 2010 y 2017, se observa un incremento significativo. En 2010, antes de la inauguración de la carretera, el intercambio comercial entre ambos países, registrado en la aduana de Assis Brasil, fue de 3,4 millones de dólares. En 2017 esta cifra se multiplicó por 10, alcanzando 36,9 millones de dólares^④. Sin embargo, en términos relativos, se trata de una parte muy pequeña del

① De Souza, Miguel. “La perspectiva brasileña: la proyección al Pacífico. Oportunidades para el desarrollo regional de los estados brasileños fronterizos”. En *La integración regional entre Bolivia, Brasil y Perú*, ed. Allan Wagner y Rosario Santa Gadea, pp. 175-180. Lima: CEPEI, 2002.

② *Plan de Desarrollo del Mercado de Brasil - POM Brasil*. Lima: MINCETUR, 2007. http://www.dirceturcusco.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/poms-POM_Brasil.pdf

③ MINCETUR, *La Interoceánica*, 2009; y MINCETUR, *Centro de Promoción*, 2009.

④ AliceWeb - Sistema de Análisis de Información de Comercio Exterior. (Exportación 1997 - 2017 NCM 8 dígitos; consultado el 16 de enero de 2018). <http://aliceweb.mdic.gov.br>

comercio total entre Brasil y el Perú (0,1% en 2010 y 1% en 2017). De allí que la evolución del comercio, a través de la carretera interoceánica, no ha cambiado la tendencia global, según la cual el modo de transporte marítimo sigue siendo el dominante en el comercio Perú-Brasil.

Más aún, el 94% del comercio que registra la aduana de Assis Brasil en 2017 corresponde a exportaciones de Brasil al Perú, lo que implica que los exportadores peruanos, especialmente los de la macrorregión sur, no han aprovechado suficientemente esta opción de conectividad terrestre con Brasil, siendo necesario un estudio profundo de los factores que han conducido a ese escaso aprovechamiento, a fin de extraer lecciones aprendidas. Por otro lado, a 2016, el departamento de Madre de Dios, que constituye la región amazónica peruana fronteriza con Brasil, seguía estando entre los más pobres del país, con un índice de casi el 30% de su población con al menos una necesidad básica insatisfecha^①.

Esta experiencia demuestra que la construcción de infraestructura de transportes debe estar acompañada por políticas y medidas complementarias muy activas por parte del Estado para propiciar la integración productiva en la zona de influencia, facilitar el comercio internacional, ordenar el territorio y proveer seguridad pública, entre otros aspectos, todo lo cual implica presencia y eficacia del Estado en el ejercicio de sus funciones relativas al ordenamiento del territorio, especialmente en zonas que adquieren conectividad, por primera vez, gracias a la infraestructura.

En el caso de la carretera Interoceánica se construyó una infraestructura de transportes, pero no se conformó un Eje de Integración y Desarrollo, que

① Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (Necesidades básicas insatisfechas; consultado el 9 de mayo de 2018). <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

es el concepto clave postulado en la visión estratégica de la integración física. Este caso también demuestra las dificultades de avanzar, con infraestructura de transportes, hacia la Amazonía peruana y el centro del subcontinente sudamericano, lo que implica atravesar espacios muy sensibles desde el punto de vista socioambiental. De allí que, igualmente, el Estado debe ser cauteloso y eficiente para asegurar la prevención y mitigación de potenciales impactos directos e indirectos de la infraestructura.

Más aún, esta obra es actualmente objeto de grandes cuestionamientos por hechos de corrupción en la concesión vial. De allí que el convencimiento que existía de que la integración física Perú-Brasil sería un factor positivo ha perdido la credibilidad que tuvo en la década pasada. Por tanto, retomar los esfuerzos de integración física, con nuevos proyectos, necesitará mucha transparencia en la información y estudios técnicos precisos y profundos sobre los costos y los beneficios esperados, lo cual tiene implicancias para el proyecto del ferrocarril bioceánico Brasil-Perú, con la participación de China, que se examinará en la sección 5.

En ese contexto, la propuesta de extender la Franja y la Ruta a América Latina podría ser aprovechada por el Perú como una nueva oportunidad para actualizar su visión y objetivos sobre la integración física sudamericana, especialmente con Brasil. En particular, se trata de definir cómo el Perú puede avanzar, de manera realista pero también ambiciosa, en el objetivo de posicionarse como centro de la interconexión de América del Sur con China y los países asiáticos.

Potencial rol del Perú en la proyección de Sudamérica hacia la cuenca del Pacífico

La idea de base es consolidar carga en puertos peruanos para alcanzar mayor

escala y hacer viable un tráfico marítimo directo con Asia por el Pacífico sur, reduciendo costos logísticos en el comercio internacional. Se pondría en valor de esta forma la ubicación privilegiada del Perú en el centro de la costa del Pacífico de América del Sur. El beneficio esperado sería ganar competitividad en nuestras relaciones con China y los otros países asiáticos, a través de la integración física que permitiría traer la carga de Brasil hasta el puerto peruano más adecuado en el Pacífico^①.

Existen dos zonas en Brasil donde se genera de manera importante carga de ida y/o vuelta con respecto a los países asiáticos. La primera zona está en el estado de Amazonas, donde se encuentra la Zona Franca de Manaus (ZFM). Los centros de abastecimiento de insumos electrónicos de las industrias que se localizan en la ZFM se encuentran en el continente asiático. La alternativa logística sería una conexión directa entre la ZFM y sus abastecedores de Asia, a través del Pacífico sur, pasando por el Perú. El establecimiento de un centro logístico bioceánico en un puerto marítimo del norte del Perú podría ser el punto intermedio de estos flujos^②.

Sin embargo, esta opción logística solo sería factible si es más competitiva que las rutas tradicionales. Desde Manaus, la gran mayoría de las rutas marítimas con destino al Asia utilizan el Canal de Panamá. Otra ruta intermodal conecta Manaus-Miami-Los Ángeles-Asia, por el Pacífico norte. Se requerirían políticas sostenidas en materia logística, inversión en los principales puntos intermodales y sostenimiento de la navegabilidad de las hidrovías amazónicas, entre varios otros factores, para que los puertos peruanos pudieran convertirse en una posible vía alterna entre América del Sur y Asia conectando con la ZFM^③.

① Santa Gadea, *Integración Física Sudamericana*, 2012.

② Memorandum de Entendimiento sobre Integración, 2003.

③ Urrunaga y Bonifaz, *Conexiones para el Desarrollo*, 2009.

La otra zona de Brasil que es generadora de un volumen importante de carga hacia China es la región centro-oeste, principal productora de soya, la misma que se exporta mayoritariamente a China. Una conexión ferroviaria entre Brasil y el Perú tendría como principal funcionalidad facilitar el transporte a China de la soya brasileña. La idea no es nueva; por ejemplo, fue planteada en el Foro Empresarial Perú-Brasil, realizado en Sao Paulo en el año 2000^①. Más adelante, el proyecto recibió el respaldo político del Perú y Brasil en 2008^②. Lo nuevo, entonces, ha sido la participación de China a partir de 2014. En dicho año, los presidentes de Brasil, China y Perú anunciaron su interés común de explorar el potencial de una conexión ferroviaria entre Brasil y Perú, con el fin de “ampliar la infraestructura de transporte en América del Sur y facilitar la conexión entre las economías sudamericanas y asiáticas”^③. En la sección siguiente, analizaremos las implicancias y dificultades de este proyecto.

También sería necesario explorar la opción de que el Perú pueda convertirse en el *hub*, centro o puerta de entrada y salida del comercio internacional entre China y América del Sur, en ausencia de la integración física con Brasil que, en gran medida, tiene la dificultad de atravesar zonas socioambientales muy sensibles en la Amazonía. La pregunta es si, acumulando la carga generada por los otros países vecinos (Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile), sin Brasil, en un puerto peruano, habría un volumen suficiente como para justificar una conexión

- ① Ilustración Peruana Caretas, “Tren transcontinental”, 2007.
- ② En marzo de 2018, el Perú promulgó la ley 29207 declarando el proyecto del ferrocarril bioceánico como “necesidad pública e interés nacional”. Congreso de la República del Perú, Ley n.º 29207, 2008. En septiembre del mismo año, Brasil incluyó el proyecto en el “Plan Nacional de Transporte” con la ley 11772. Casa Civil Presidência da República do Brasil, *Sanção da Lei N° 11.772*, 2008.
- ③ Declaración para el Establecimiento de Cooperación entre Brasil, Perú y China sobre una Conexión Bioceánica. MRE, 16 de julio de 2014. (Obtenido a través del oficio n.º 0-2-B/189 de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, MRE, 24 de abril de 2017).

marítima directa con China.

Las cifras de comercio exterior sugieren lo contrario (véase el Cuadro 1): en 2016, Brasil representó el 41% del comercio total de América del Sur con China (exportaciones más importaciones), la participación de Chile en ese total fue 22% y la del Perú, 12%. En conjunto, los tres países suman el 75% del comercio total China-América del Sur. En cuanto al resto, solo Argentina y Colombia alcanzan participaciones relativamente significativas, mientras que los demás se sitúan al nivel del 2% al 3% del total.

Cuadro 1: América del Sur-China. Comercio total por países (2016), en miles de millones de US\$.

País	Comercio total	Participación (%)
Brasil	58,5	41%
Chile	31,5	22%
Perú	16,7	12%
Argentina	14,9	10%
Colombia	9,8	7%
Ecuador	3,7	3%
Paraguay	2,7	2%
Uruguay	2,4	2%
Bolivia	2,2	2%
Total	142,3	100%

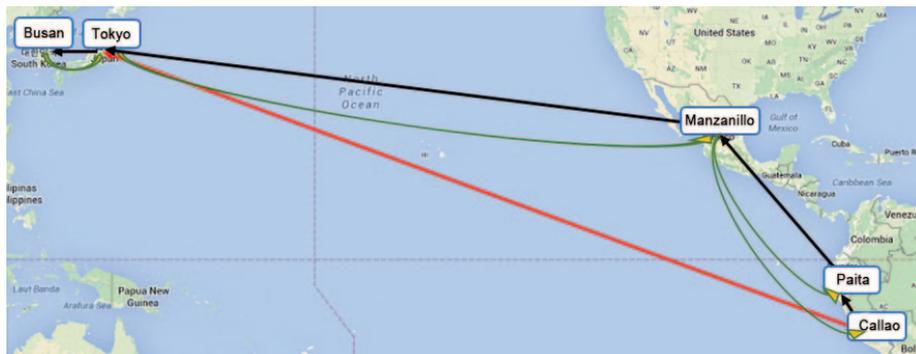
Fuente: elaboración propia con base en UN Comtrade, 2018.

Nota: la fuente no incluye información de Venezuela.

Otra pregunta pertinente es la siguiente: ¿en qué medida el Perú necesita una conexión marítima directa con China para convertirse en el *hub* de América

del Sur con respecto al comercio internacional con Asia? Es decir, ¿puede el Perú jugar ese rol utilizando la ruta de trasbordo en América del Norte (el puerto de Manzanillo, por ejemplo)? (véase el Mapa 4). Al respecto, hay que anotar que si el objetivo es ganar competitividad en las exportaciones a China, habría que disminuir el tiempo que toma llegar al mercado asiático de destino (sobre todo para los productos perecibles) y, en ello, el tránsito marítimo constituye el principal componente. Asimismo, para el establecimiento de una nueva ruta sería necesario que el costo del flete fuera menor y la frecuencia de la conexión marítima, mayor que en las rutas tradicionales.

Mapa 4: Rutas marítimas al Asia desde el Perú



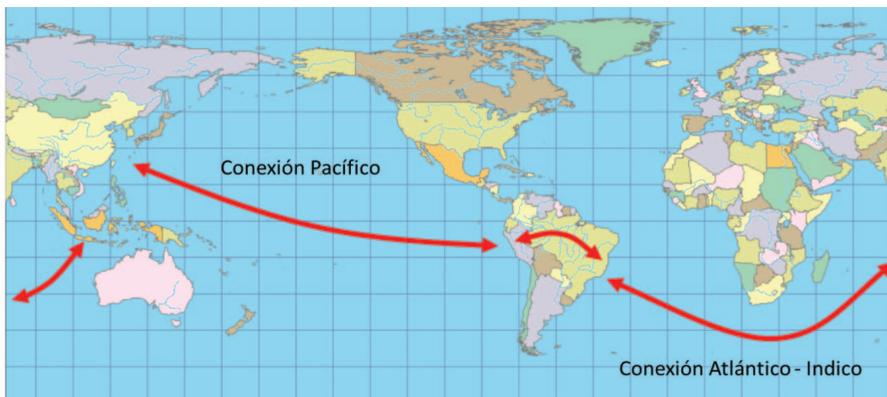
Fuente: Santa Gadea, Santa Gadea, Rosario (ed.). *Analysis of Experiences in Trade and Investment between LAC and Korea: The Case of Member Countries of the Pacific Alliance*. Discussion Paper N° IDB-DP-400. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2015, fig. 6.

En suma, el Perú tiene el potencial de interconectar la Franja y la Ruta, en particular la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI, con América del Sur, pero se requieren mayores estudios sobre costos logísticos, haciendo comparaciones entre la ruta alterna transpacífica y las rutas marítimas tradicionales. La tarea es medir las diferencias en tiempo, frecuencia y costo, y cómo se modificarían

estas variables según el volumen y los distintos tipos de carga que puedan concentrarse en un puerto peruano. Ello permitiría construir una agenda que ayude a ganar competitividad, aprovechando la ubicación geográfica del Perú, sus inversiones portuarias, la integración física con Brasil y las crecientes relaciones comerciales de América del Sur con China^①.

Esta visión (véase el Mapa 5) parece convergente con la que brindan algunos analistas chinos, que se refieren a “la construcción de un corredor económico transpacífico que vincule América Latina (a la Franja y la Ruta)”^②.

Mapa 5: Conectividad de América del Sur con Asia-Pacífico



Fuente: Barceló, Marcel. “Conectividad América del Sur con Asia-Pacífico y Potencial Competitivo de las Rutas Interoceánicas”. PowerPoint presentado en el Seminario Internacional sobre Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú, Universidad del Pacífico, Lima, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2010.

- ① Entre 2001 y 2016, el comercio de América del Sur con China creció 15 veces, representando, en este último año, el 59% del comercio total de América Latina con China. Trade Map, Yearly Time Series, 2018.
- ② Zhang Yong y Shi Peiran. “Expansion of Cooperation Scope on the ‘Belt and Road Initiative’: A Research on Status Quo, Opportunities and Challenges of Sino-Latin American Integrated Cooperation”. En *Expanding the Belt and Road: A New Perspective on China-Latin America Integrated Cooperation*, ILAS-CASS, pp. 1-42. Beijing: China Social Sciences Press, 2017.

En este camino, hay que avanzar de manera realista y objetiva, teniendo en cuenta también los análisis que contradicen esta visión estratégica. Así, se señala que las distancias al Asia, desde puertos del Atlántico y del Pacífico, nunca son muy distintas, mientras que el costo que representa el transporte terrestre por ferrocarril, cuando hay que cruzar la cordillera andina, es muy alto. De otro lado, hay mucho mayor volumen de carga que se embarca por los puertos del Atlántico sudamericano, lo que incide en la frecuencia de los servicios, la capacidad de carga de los buques y, por ende, los menores fletes marítimos. De allí que “no debería esperarse que puedan desviarse hacia los puertos del Pacífico grandes volúmenes de carga generada en el centro del continente”^①.

El proyecto del ferrocarril bioceánico Brasil-Perú, con la participación de China, que analizaremos a continuación, es una ilustración de esta dificultad.

5. El ferrocarril bioceánico y la conexión marítima directa con China

Los Gobiernos de Brasil, China y el Perú suscribieron dos memorándums de entendimiento (en 2014 y 2015), mediante los cuales se creó un grupo de trabajo trilateral responsable de realizar el estudio básico de viabilidad del proyecto. China se encargó de la mayor parte de las tareas relativas al estudio, mientras que Brasil y el Perú quedaron a cargo del estudio preliminar de impacto ambiental, análisis de leyes y políticas nacionales relativas al proyecto, además

① COSIPLAN, *Insumos para elaborar una estrategia que facilite la integración ferroviaria de Suramérica*. Buenos Aires: Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria, 2017, p. 20. <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4622>.

de asistir y dar apoyo a la contraparte china en el desarrollo de sus tareas ^①. Asimismo, China concedió una donación de 16,3 millones de dólares ^② al Perú para financiar el desarrollo de sus tareas en el estudio básico de viabilidad ^③.

Como se aprecia en el Mapa 6, el ferrocarril conectaría el centro-oeste de Brasil, compuesto por los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás y Distrito Federal, a un puerto marítimo peruano en el océano Pacífico. En el territorio peruano, el estudio analizó tres posibles rutas (Norte, Centro y Sur) y concluyó que la mejor opción sería la ruta Norte ^④.

- ① Memorándum de Entendimiento sobre la Creación, 2014; y Memorándum de Entendimiento sobre la Conducción, 2014.
- ② 100 millones de yuanes convertidos a dólares americanos al tipo de cambio del día de la firma del acuerdo (mayo de 2015). FMI, Representative Exchange Rates, 2018.
- ③ Convenio de Cooperación Económica y Técnica, 2015.
- ④ Bi, Qiang. “Apresentação do Estudo Básico de Viabilidade da Ferrovia Transcontinental Brasil-Peru”. PowerPoint. Presentación exhibida durante la audiencia pública para tratar el proyecto del ferrocarril transcontinental, Senado brasileño, Brasilia, 29 de junio de 2016. <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=7734>

Mapa 6: Posible trazo del tren bioceánico Brasil-Perú



Fuente: elaboración propia con base en Bi, “Apresentação do Estudo Básico”, 2016, p. 7; y MTPA, Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNL. Brasília: Secretaria de Política Nacional de Transportes, 2012. fig. 1.

Notas: En el territorio peruano, las rutas Centro y Sur del proyecto aparecen punteadas en rojo^①. En el territorio brasileño, la línea roja punteada se refiere al tramo Campinorte-Puerto do Açu, que no es parte del proyecto examinado con China, pero sí se incluye en el Plan Nacional de Logística y Transportes de Brasil (proyecto ferroviario EF-354). La línea negra punteada en territorio brasileño corresponde, por una parte, al proyecto del Ferrocarril Norte-Sur y, por

① Bi, “Apresentação do Estudo Básico”, 2016.

otra parte, al proyecto del Ferrocarril de Integración Oeste-Este^①.

Posibles beneficios del proyecto para Brasil y China

La principal funcionalidad del tren sería facilitar el transporte de la soya brasileña a China, producida principalmente en la región centro-oeste de Brasil^②. La soya es el principal producto exportado por dicho país (25.700 millones de dólares en 2017) y casi el 80% del total se vende a China^③. El problema es que la región centro-oeste tiene una matriz de transporte mayoritariamente compuesta por carreteras y el tránsito por esta vía es, por general, más caro que a través de otros modos de transporte; asimismo, se señala que las rutas existentes están saturadas y/o son deficientes^④.

Esta situación da como resultado un alto costo logístico promedio que, de acuerdo con una encuesta de la Fundação Dom Cabral^⑤, en el centro-oeste de Brasil alcanza el 30% de los ingresos de las empresas encuestadas, comparado al promedio nacional que es cercano al 12%. Asimismo, el problema del

- ① Ministerio de Transportes, Puertos y Aviación Civil de la República de Brasil (MTPA). *Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT*. Brasília: Secretaria de Política Nacional de Transportes, 2012.
- ② Adins, “La Ferrovía Transcontinental”, 2016; Dourojeanni, “Impacto Ambiental”, 2016; y Vallim y Mello, “Perspectivas desde Brasil”, 2016. En *Las relaciones de China con América Latina y el ferrocarril bioceánico Brasil-Perú*, eds. Jorge Caillaux, Fabián Novak y Manuel Ruiz, pp. 119-147. Lima: MacArthur Foundation, Pontificia Universidad Católica del Perú y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2016.
- ③ AliceWeb, Exportación, 2018.
- ④ Castro, César. “O Agronegócio e os Desafios da Infraestrutura de Transporte na Região Centro-Oeste”. En *Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, Estratégias e Perspectivas*, orgs. Aristides Monteiro, César Castro y Carlos Antonio Brandão, pp. 247-274. Brasília: Instituto de Investigación Económica Aplicada, 2017.
- ⑤ Resende, Paulo Tarso Vilela de, Paulo Renato de Sousa, Paula Oliveira, Bruna Catão Braga, Larissa de Freitas Campos, y Rafael Barroso de Oliveira. *Pesquisa de Custos Logísticos no Brasil em 2015*. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2015. <https://www.fdc.org.br/conhecimento/publicacoes/relatorio-de-pesquisa-32576>

transporte también constituye un importante factor limitante de la expansión de la producción agrícola en esta región ^①. Ante eso, el ferrocarril bioceánico podría mejorar significativamente la competitividad de la producción de Brasil y permitir su expansión, siempre y cuando este proyecto demostrara ser una opción económica competitiva, en comparación con las rutas actuales y otras alternativas potenciales para el transporte de soya.

En cuanto a China, el ferrocarril bioceánico también serviría a una agenda estratégica nacional. Este proyecto ayudaría a asegurar y facilitar la provisión de productos agrícolas (especialmente la soya) para satisfacer la demanda china ^②. El ferrocarril también podría facilitar el flujo de las exportaciones chinas hacia Brasil, pero para ello debería llegar a la región sudeste del país (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo), que representó casi el 50% de las importaciones brasileñas desde China en 2017 ^③. Asimismo, este megaproyecto, como se verá más adelante, implica una inversión cuantiosa, que brindaría a China la oportunidad de invertir racionalmente una parte de sus reservas de divisas, además de ayudar a absorber el exceso de capacidad nacional en industrias como acero y cemento ^④.

Por tanto, para Brasil y China, los beneficios del proyecto son claros, mientras que, por el lado peruano, habría que definirlos con precisión.

La necesidad de cuantificar los beneficios para el Perú

El MRE ha señalado que el proyecto “estimularía una mejora de la eficiencia de toda la cadena logística del país, actualmente caracterizada por

① Bi, “Apresentação do Estudo Básico”, 2016.

② Adins, “La Ferrovia Transcontinental”, 2016.

③ AliceWeb, Importación, 2018.

④ Cai, *Understanding China's Belt*, 2017.

generar altos sobrecostos”^①. En esta misma línea, en la presentación del reporte intermedio del estudio de viabilidad, la parte china resalta que este ferrocarril podría ser uno de los principales corredores de exportación de minerales del Perú y un canal logístico importante para promover el desarrollo del noreste del país^②. De otro lado, el tren facilitaría las exportaciones peruanas a Brasil, especialmente los fosfatos procedentes de Bayóvar (zona del norte del país), que se utilizarían como fertilizantes en las zonas de producción de soya^③.

Sin embargo, sería necesario hacer este análisis en términos de volumen de carga de ida y de retorno. No se conoce si estos estimados están incluidos en el estudio básico de viabilidad, pues el mismo no ha sido dado a conocer públicamente. Ello sería esencial a fin de sustentar los beneficios esperados para la exportación peruana hacia China, principalmente, y también, en el otro sentido, para la exportación peruana hacia el centro-oeste (fosfatos) y el sudeste de Brasil, que constituye el principal mercado del país.

Desde una perspectiva geoestratégica, la Cancillería peruana señala que “esta sería la primera medida concreta que tomaría el Perú para convertirse en el *hub* de la costa occidental de América del Sur, objetivo perseguido igualmente por nuestros vecinos Chile y Colombia, al incrementar sustancialmente la carga que se movilizaría por nuestros puertos”^④. El aumento de los volúmenes de carga que propiciaría el ferrocarril impulsaría la llegada de grandes barcos chinos para

① Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE), Dirección General de Asia y Oceanía para MRE, Dirección de Cooperación Internacional, “Memorandum N° DA00377/2015”, 19 de junio de 2015. En Presidencia de la República y MRE para Presidencia del Congreso de la República, *Oficio N° 114-2015-PR*, pp. 45-46, 12 de agosto de 2015. Lima. http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Tratados_Internacionales/C-10720170120.pdf.

② Bi, “Apresentação do Estudo Básico”, 2016.

③ Adins, “La ferrovía transcontinental”, 2016.

④ MRE, “Memorandum N° DA00377/2015”, 2015, p. 45.

recogerla, generando las condiciones para que Bayóvar pueda convertirse en un megapuerto en el Pacífico sur y para el establecimiento de una ruta marítima directa entre China y el Perú.

Bayóvar, además, tiene las condiciones geográficas necesarias para esta transformación, ya que se trata de un puerto de aguas profundas, lo que no sucede con el puerto de Ilo, en el sur del Perú. En efecto, el puerto de Bayóvar tiene una profundidad de muelle para carga (calado) de 71-75 pies para el terminal de petróleo, lo que muestra su potencial de poder atender a barcos muy grandes y convertirse en un megapuerto. En contraposición, el puerto de Ilo tiene un calado de solo 36-40 pies para su terminal de petróleo^①.

En esta perspectiva geoestratégica hace falta realizar estudios precisos y sobre todo analizar el conjunto del corredor en sus dos funcionalidades: *vis a vis* de la exportación peruana de bienes hacia China que beneficiaría el ferrocarril; y *vis a vis* de la exportación peruana de servicios logísticos que se generaría en el puerto marítimo de conexión a establecer, en el territorio peruano, entre China y América del Sur. Asimismo, es indispensable determinar si habría suficiente carga de retorno.

Asegurar prevención y/o mitigación de impactos socioambientales

La implementación de un megaproyecto como el ferrocarril bioceánico puede generar una serie de impactos socioambientales directos e indirectos en su zona de influencia, no solo durante la construcción, sino también durante su operación. Este es uno de los temas más sensibles relativos a este proyecto que se señalan en los pronunciamientos oficiales y en los análisis más críticos de los expertos ambientales. Desde luego, un factor agravante es la falta de

① SeaRates (website). *Puertos marítimos del Perú*. Consultado el 5 de febrero de 2018. <https://www.searates.com/es/maritime/peru.html>.

información sobre el proyecto. Como se ha señalado, el estudio socioambiental realizado en el marco del grupo intergubernamental no es público, es decir, no hay información oficial que permita ver con precisión las zonas que serían afectadas por el trazado del tren.

La preocupación se concentra en las áreas de protección ambiental y zonas de amortiguamiento del parque nacional Sierra del Divisor (que comparten Perú y Brasil), así como el parque nacional Cordillera Azul y el bosque de protección Alto Mayo (ambos en Perú), además de las áreas de bosques en los departamentos de la selva peruana por donde pasaría el tren. El principal riesgo es la deforestación y degradación ambiental que podrían causar las acciones humanas a partir de eventuales estaciones del tren y, en menor medida, los impactos directos de la propia obra. Otra preocupación se refiere a las comunidades indígenas nativas (etnias Shipibo, Ashaninka e Isconahua) y grupos ribereños tradicionales. Se advierte que el ferrocarril no debería pasar por el territorio de comunidades indígenas y que podría tener impactos indirectos muy importantes^①.

Por su parte, el Gobierno peruano, al más alto nivel, ha señalado el riesgo para el medioambiente que resultaría del proyecto al cruzar una selva prístina^②, es decir, primitiva y original, no intervenida hasta entonces. Por todo ello, es necesario que se difunda el estudio socioambiental realizado y que se profundicen los análisis que permitan responder a todas las inquietudes de manera transparente, así como diseñar los planes de prevención y/o mitigación de impactos que correspondan. Estos serían elementos indispensables, junto con la cuantificación de los beneficios económicos, para evaluar la viabilidad del

① Dourojeanni, “Impacto ambiental”, 2016.

② Kuczynski, Pedro Pablo. “PPK: ‘Fuerza Popular ha hecho cosas positivas para nosotros’”. Entrevista concedida a Sebastian Ortiz M. *El Comercio*, 18 de setiembre de 2016. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/ppk-fuerza-popular-hecho-cosas-positivas-260237>

proyecto.

Estimaciones de la inversión requerida

Se conocen tres estimaciones de la inversión necesaria para ejecutar este proyecto: la primera, que sería muy preliminar, fue preparada por el grupo de empresarios que, en el año 2000, presentaron el anteproyecto de este tren; las otras dos estimaciones son más recientes y fueron elaboradas por los expertos chinos que realizaron el estudio básico.

Cuadro 2: Estimación de la inversión necesaria para el proyecto del ferrocarril bioceánico Brasil-Perú, miles de millones de US\$

Estimaciones	Total	Perú	Brasil
Primera	10	-	-
Segunda	60	35	25
Tercera	72	41,6	30,4

Fuente: Elaboración propia con base en: 1) Ilustración Peruana Caretas, “Tren transcontinental”, 2007; 2) Vizcarra, Martín. “China calcula que el tren Brasil-Perú costaría 60.000 millones de dólares”. Entrevista concedida a Raúl Vargas. RPP TV, 15 de septiembre de 2016; y 3) Empresa de Planejamento e Logística (EPL) para Secretaria de Fomento para Ações de Transportes, “Ofício n.º 29/2017 – DPL/EPL - Ata da Reunião realizada 06/01/2017 do Subgrupo Técnico Brasileiro – Análise Quanto ao Relatório Final da Ferrovia Bioceânica”. En Secretaria de Fomento para Ações de Transportes para Serviço de Informação ao Cidadão, Memorando n.º 95/2017/SFP, 22 de mayo de 2017.

Estas cifras son enormes, teniendo en cuenta el tamaño y las necesidades de infraestructura de la economía peruana. La estimación de 41.600 millones de dólares para el tramo del ferrocarril que se realizaría en el Perú, equivale a alrededor del 20% del Producto Bruto Interno (PBI) peruano en 2016 y podría

cubrir más del 70% de la brecha en infraestructura de transportes a largo plazo del país^①. El presidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski, al tomar conocimiento de la inversión requerida para el tren, con ocasión de su visita a China en setiembre de 2016, manifestó en una entrevista a un medio de prensa del Perú, que el país tenía otras prioridades y señaló que la inversión necesaria para el tramo peruano del ferrocarril sería suficiente para poner agua potable en el hogar de todos los ciudadanos del país^②.

En Brasil se ha estimado que el uso de las normas y especificaciones técnicas chinas estaría elevando grandemente la inversión necesaria para el proyecto, ya que el costo promedio por kilómetro del ferrocarril sería casi tres veces superior al costo promedio referencial en el país^③. Esto tendría relación con la gran cantidad de puentes y túneles que estarían siendo considerados en el diseño chino. Recientemente, en una entrevista a un medio de comunicación internacional, el secretario de Asuntos Internacionales del Ministerio de Planificación de Brasil declaró que “el proyecto se ha detenido porque es extremadamente costoso y el estudio de viabilidad fue muy insatisfactorio”^④.

- ① El PBI del Perú en 2016 fue de 192.000 millones de dólares. Banco Mundial, PBI (US\$ a precios actuales), 2018. Asimismo, la brecha de infraestructura de transportes ascendería a 57.500 millones de dólares para el periodo 2016-2025. AFIN, *Un plan nacional*, 2015.
- ② Kuczynski, “PPK: Fuerza Popular”, 2016. En 2015, más del 13% de la población del país (cerca de 4 millones de personas) todavía no tenía acceso a agua potable en sus hogares. Banco Mundial, *Mejora en el Suministro de Agua*, 2018.
- ③ Empresa de Planejamento e Logística (EPL) para Secretaria de Fomento para Ações de Transportes, “Oficio n.º 29/2017 – DPL/EPL - Ata da Reunião realizada 06/01/2017 do Subgrupo Técnico Brasileiro – Análise Quanto ao Relatório Final da Ferrovia Bioceânica”. En Secretaria de Fomento para Ações de Transportes para Serviço de Informação ao Cidadão, *Memorando n.º 95/2017/SFP*, 22 de mayo de 2017.
- ④ Arbache, Jorge. “Brasil desiste de proyecto de tren al Pacífico por los altos costos”. Entrevista concedida a Anthony Boadle y Leonardo Goy. *Reuters*, 2 de febrero de 2018. <https://lt.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN1FM1TI-OUSLD>

Estructuración financiera por definir

Tampoco se han dado a conocer las posibles condiciones financieras del proyecto, a fin de identificar si sería viable la implementación de una concesión o bien sería necesaria una contrapartida pública bajo el esquema de una asociación público-privada (*public private partnership*, PPP). Se asume que China está en disposición de proveer el financiamiento y hacerse cargo de la construcción, incluyendo tecnología, equipos y soporte técnico/operacional. En ese caso, las empresas chinas interesadas tendrían que competir en una licitación internacional. De ganar la concesión, la pregunta que se plantea es si el endeudamiento necesario para ejecutar el proyecto sería asumido por la propia empresa. La viabilidad de un esquema de este tipo dependería de que el proyecto sea autosostenible financieramente. El Perú no podría asumir compromisos financieros de esta magnitud, ya que el monto de inversión estimado para el tramo peruano equivale a casi el 79% del total de la deuda pública actual^①.

Visión futura

Es claro que hay muchas preguntas abiertas todavía con respecto a este proyecto. En primer lugar, sería indispensable dar a conocer públicamente el estudio básico de viabilidad realizado para, a partir de allí, profundizar los análisis. En cuanto a la visión futura, es necesario anotar lo siguiente: en el debate sobre este proyecto, la mayor parte de la atención se ha concentrado en el ferrocarril, pero este es solo una parte del corredor de transporte a establecer.

Como ya se ha señalado, la conexión en conjunto tiene varios componentes: 1) ferrocarril Brasil-Perú, 2) puerto marítimo peruano, 3) ruta marítima directa a China y viceversa. El atributo “bioceánico” del ferrocarril es menos importante

① La deuda pública peruana asciende a 53.000 millones de dólares, casi el 30% del PBI. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF), Deuda del Sector Público, 2018.

que esta conexión entre los dos lados de la cuenca del Pacífico. Por tanto, estudiar la factibilidad de este proyecto implica examinar si pueden asegurarse las condiciones para que la conexión completa se realice, a costos competitivos, en ambos sentidos.

Visto de esta manera, el proyecto es una oportunidad para lograr el establecimiento de una ruta marítima directa Perú-China-Perú. Su realización necesita un volumen de carga lo suficientemente alto en ambas direcciones. Intermediar en parte del comercio de Brasil con China en ambos sentidos podría permitir alcanzar ese nivel. Ello significa que la elección de la ruta del ferrocarril depende de la selección del mejor puerto de la costa peruana, que tenga las condiciones para convertirse en un megapuerto, transformando al Perú en un exportador de servicios logísticos a la carga y *hub* en América del Sur.

En forma coincidente un reciente estudio chino señala que “el ferrocarril bioceánico abriría las puertas del Perú a los países sudamericanos y del Pacífico [...] sus cargas podrían concentrarse en puertos peruanos [...] No se trata solo de un ferrocarril sino también de una ruta marítima que conecta con China”^①.

La posibilidad de realizar esta visión es lejana e inviable si la inversión requerida para el ferrocarril es la señalada por el estudio básico. Sería indispensable encontrar formas de reducción de ese costo y evitar los potenciales daños ambientales en la Amazonía que han sido advertidos. Asimismo, sería necesario un esquema de financiamiento del proyecto que no signifique compromiso de recursos públicos para el Perú. De ser así, el proyecto podría tener una posibilidad. Por otro lado, no solo hay que considerar la inversión en el tren, sino también en el puerto marítimo del Pacífico.

También es fundamental demostrar con precisión que, para el Perú, el balance costo-beneficio sería positivo. Sin ello, el proyecto carece de

① Zhang y Shi, “Expansion of Cooperation”, 2017.

credibilidad. En particular, sería necesario estimar cuánto podría reducirse el costo logístico para el envío de nuestras exportaciones a China; cuánto sería el mayor ingreso que tendría el Perú como resultado del tránsito por su territorio del tren bioceánico; y a cuánto ascenderían las exportaciones de servicios logísticos del Perú, resultantes de la operación del megapuerto a concretar, como punto de llegada y salida del tren bioceánico, y punto de entrada y salida de la ruta marítima transpacífica directa hacia China.

Otras alternativas

El “Corredor Ferroviario Bioceánico Central” impulsado por Bolivia prevé conectar el puerto de Santos, en Brasil, con el puerto de Ilo, en el Perú, cruzando el territorio boliviano (véase Mapa 7). Además de Bolivia, el proyecto involucra directamente a Brasil y el Perú, países con los cuales La Paz ya estableció memorándums de entendimiento^①. El firmado con el Perú, en ocasión del II Gabinete Binacional Perú-Bolivia, realizado en noviembre de 2016, tiene por objeto “promover la viabilidad” de este corredor. En medios de prensa, el presidente del Perú expresó su apoyo a este proyecto, al señalar que el tren bioceánico debería pasar por Bolivia, no por la Amazonía, y llegar a un puerto del sur del Perú, por ser la ruta más corta y evitar el problema ambiental^②.

Según informaciones de la estatal Agencia Boliviana de Información (ABI), se estaría gestionando la creación de un consorcio suizo-alemán para la ejecución de la obra. El costo de inversión total sería entre 10.000 y 15.000

① Memorándum de Entendimiento para Promover, 2016; y Memorándum de Entendimiento sobre el Corredor, 2017.

② “PPK: Tren Bioceánico debe pasar por Bolivia para no afectar la selva peruana”. Declaración a la prensa. *Gestión*, 4 de noviembre de 2016. <https://archivo.gestion.pe/politica/ppk-tren-bioceanico-pasar-bolivia-no-afectar-selva-peruana-2173958>

millones de dólares^①. La inversión estimada para el tramo boliviano del corredor es de 7.000 millones de dólares y se encuentra en fase de pre-ejecución, con una fecha estimada de realización en 2024^②.

Aunque se mencione en los medios de prensa y discursos políticos que este proyecto reemplazaría al ferrocarril apoyado por China, se trata en realidad de proyectos con objetivos distintos, ya que el tren promovido por Bolivia no llegaría a la principal zona productora de soya de Brasil, es decir, el estado de Mato Grosso. “El corredor atraviesa el área de yacimientos de mineral de hierro y manganeso del Macizo de Urucum en Brasil y del Cerro Mutum en Bolivia. Este último [...] es considerado el más importante a nivel mundial”^③. Por tanto, el Ferrocarril Bioceánico Central tendría como función principal la salida de la producción boliviana al Pacífico.

① Agencia Bolivia de Información (ABI). “Consortio suizo alemán acompañará la ejecución del Tren Bioceánico”. 18 de diciembre de 2017. <http://www1.abi.bo/abi/?i=392786>

② COSIPLAN, *Insumos para elaborar*, 2017.

③ COSIPLAN, *Insumos para elaborar*, 2017, pp. 144-145.

Mapa 7: Proyectos de ferrocarriles bioceánicos que culminarían en un puerto en el Perú



Fuente: elaboración propia con base en Bi, “Apresentação do Estudo Básico”, 2016, p. 7; y COSIPLAN, Insumos para elaborar, 2017, mapa 2.

La discusión sobre los dos proyectos ferroviarios, supuestamente alternativos, debería considerar cuál trae más carga al Pacífico y cuál tiene más carga de retorno de Asia hacia América del Sur. Asimismo, cuál es el mejor puerto en el Pacífico peruano en términos de profundidad y amplitud para construir un megapuerto y cuál es la inversión necesaria en el puerto que complementa la ruta ferroviaria. En suma, hay que evaluar toda la conexión de ida y vuelta y no solo el tramo ferroviario para tener una visión comparativa completa.

Asimismo, hay que tener en cuenta que existen alternativas para facilitar

las exportaciones brasileñas que no involucran una salida por el Pacífico. Una de estas sería, justamente, un ramal del ferrocarril bioceánico, desde la zona de producción de soya en Brasil, hasta un puerto en el Atlántico. Esta conexión sería técnicamente más simple que el ferrocarril previsto hacia el Pacífico y la inversión requerida sería menor^①.

La necesidad de elaborar una estrategia para la integración ferroviaria de América del Sur es un tema actual. De los siete corredores ferroviarios identificados en un reciente estudio del COSIPLAN^②, cuatro son “bioceánicos”, dos de ellos culminan en un puerto en el Perú y dos en un puerto de Chile. Se trata del “Corredor Ferroviario Bioceánico Central” (Brasil-Bolivia-Chile-Perú), el “Corredor Ferroviario Bioceánico Brasil-Perú”, el “Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá-Antofagasta” (Brasil-Paraguay-Argentina-Chile) y el “Corredor Ferroviario Trasandino Central” (Argentina-Chile). Esto coincide con la identificación de cuatro ferrocarriles “horizontales” que hace un reciente estudio del Instituto de América Latina de la Academia China de Ciencias Sociales (ILAS-CASS), a partir del trabajo de la IIRSA y el COSIPLAN^③.

No obstante, es significativo que, sobre cada una de estas cuatro conexiones, el estudio del COSIPLAN señala que “no se presenta(n) como una alternativa competitiva para reducir el tiempo de los fletes de ultramar de las exportaciones/importaciones sudamericanas”^④. Por tanto, existe mucho camino por recorrer en este tema. El ofrecimiento de China de extender la Franja y la Ruta a América

① Bi, “Apresentação do Relatório Final”, 2017.

② COSIPLAN, *Insumos para elaborar*, 2017.

③ Xie, Wenzhe. “The Cooperation of Infrastructure Construction between China and Latin America from the Perspective of the Belt and Road Initiative: Taking the Cooperation of Railway Construction between China and South America as an Example. En *Expanding the Belt and Road: A New Perspective on China-Latin America Integrated Cooperation*, ILAS-CASS, pp. 119-152. Beijing: China Social Sciences Press, 2017.

④ COSIPLAN, *Insumos para elaborar*, 2017, pp. 147, 152, 163 y 167.

Latina, y en particular a América del Sur, es un factor que podría dinamizar la integración física sudamericana, al introducir en la discusión el tema de la conexión marítima directa con China desde un puerto del Pacífico sur, donde Chile y el Perú se perfilan como principales posibilidades de ser el *hub* del comercio internacional entre Asia y América del Sur.

6. Otras posibilidades para la extensión de la Franja y la Ruta al Perú

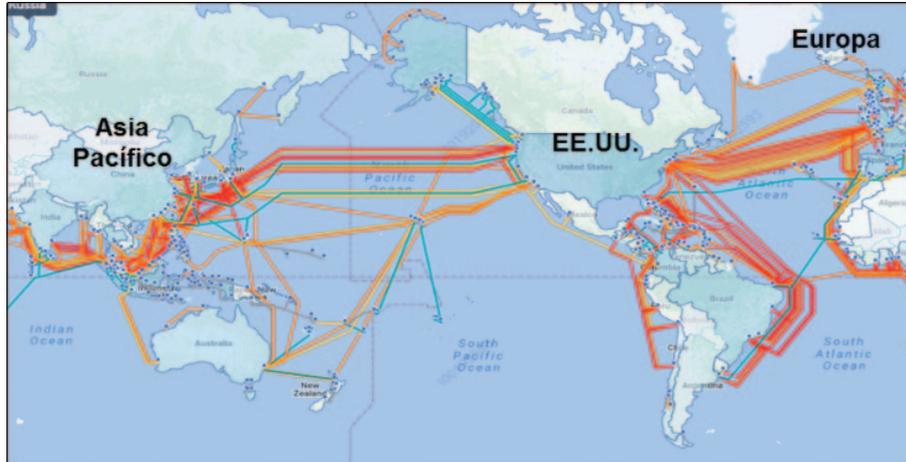
A fin de mejorar la conectividad en las comunicaciones internacionales, la Franja y la Ruta prevé la construcción de proyectos de cables ópticos submarinos transfronterizos y transcontinentales que conformarían la “Ruta de la Seda de la Información” (*Information Silk Road*)^①. En este sentido, una red de fibra óptica submarina transpacífica entre China y América del Sur representaría otra importante oportunidad concreta de extender la iniciativa a la región.

Avanzando hacia el establecimiento de una conexión digital transpacífica

Al examinar la actual red mundial de cables de fibra óptica se puede observar que hay tres centros principales con gran cantidad de transmisión de datos, estos son: Asia-Pacífico, Estados Unidos y Europa. América del Sur tiene solamente unos pocos enlaces a través de Estados Unidos y Europa. Ese hecho podría representar una limitación para las comunicaciones de la región sudamericana con otros países, por ejemplo, China, puesto que la información es transmitida por una larga ruta a través de América del Norte o Europa (véase el Mapa 8).

① NDRC, MFA y MOFCOM, *Visions and Actions*, 2015.

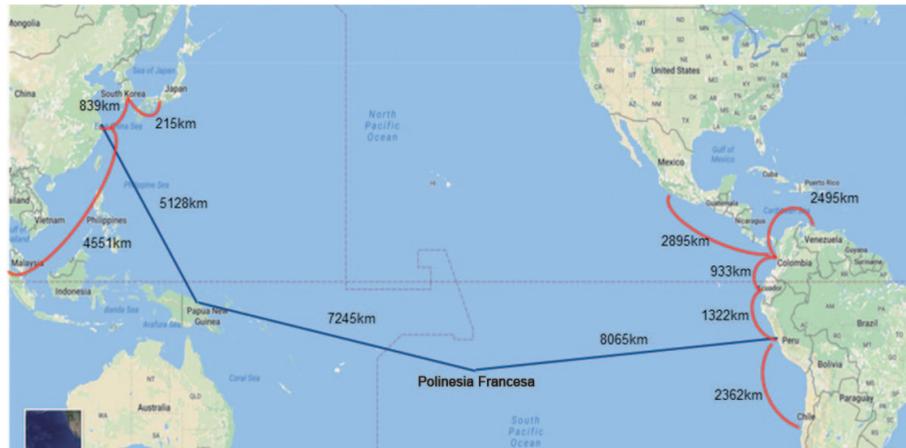
Mapa 8: Red mundial actual de cables submarinos



Fuente: Huang, Kim. “Comentarios”. PowerPoint presentado en la Conferencia Internacional: Reforma e Internacionalización de las Empresas Chinas y Relaciones con América Latina y el Perú, Universidad del Pacífico, organizada por su Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Lima, 6 de diciembre de 2017.

Por ello, a fin de facilitar el intercambio de información, una posibilidad es establecer una conexión directa, a través de un cable submarino, que conectaría un punto en China (posiblemente Shanghai, por la densidad de comunicaciones) y un punto en América del Sur. Este último se convertiría en el *hub* digital de la región con Asia-Pacífico. El Perú podría ser considerado una de las mejores opciones para ser ese punto de conexión debido a su posición geográfica privilegiada en el centro de la costa del Pacífico de América del Sur (véase el Mapa 9).

Mapa 9: Distancias entre el Perú y China para un posible trazo de cable submarino



Fuente: Huang, Kim. “Comentarios”. PowerPoint presentado en la Conferencia Internacional: Reforma e Internacionalización de las Empresas Chinas y Relaciones con América Latina y el Perú, Universidad del Pacífico, organizada por su Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Lima, 6 de diciembre de 2017.

No obstante, hay que tener en cuenta que hay varios países latinoamericanos interesados en esta posibilidad, tanto en América Central como en América del Sur. En particular, Chile ya ha firmado acuerdos con China en la materia y se ha desarrollado un estudio de pre-factibilidad del proyecto ^①. Por tanto, conviene que el Perú estudie también sus posibilidades y que se adelanten esfuerzos para incorporar el tema a la agenda del diálogo bilateral con China, a fin de analizar en profundidad los alcances de este tema.

^① Ramírez, Rodrigo. “El plan de Huawei para unir Shanghai y Chile con un cable submarino”. Entrevista concedida a *Las Últimas Noticias*, 14 de noviembre 2017. <http://www.infraestructurapublica.cl/el-plan-huawei-para-unir-shanghai-y-chile-con-un-cable-submarino/>

Ampliando la conectividad aérea entre Perú y China

En octubre de 2016 se firmó un convenio de colaboración entre el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU) y China Eastern Airlines, con la finalidad de realizar el primer envío de productos peruanos a China a través de esta aerolínea^①. Este convenio fue fruto de las conversaciones realizadas en el marco de la visita del presidente Kuczynski a China, en septiembre de dicho año^②.

Se programaron siete vuelos de carga para el primer año desde Callao (Lima) hasta Shanghai. El 21 de noviembre de 2016 se realizó el primero de ellos, lo que marcó un hito importante en la relación bilateral. La conectividad aérea favorece la diversificación de las exportaciones al facilitar el transporte de productos no tradicionales perecibles, en particular alimenticios, entre los que se destacan arándanos, mangos, paltas, espárragos, entre otros^③. Se esperaba que China Eastern Airlines instaure también vuelos para pasajeros que permitan la llegada de más turistas chinos y asiáticos hacia el Perú. Este paso sería coincidente con la meta fijada por el Gobierno peruano de triplicar el número de turistas chinos hacia el Perú, en un intervalo de dos años, pasando de 20.000 a

① Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR). “MINCETUR: China Eastern Airlines firma convenio con autoridades peruanas para realizar envío de productos del Perú a China”, 25 de octubre de 2016. <https://www.mincetur.gob.pe/mincetur-china-eastern-airlines-firma-convenio-con-autoridades-peruanas-para-realizar-envio-de-productos-del-peru-a-china/>

② *El Comercio*. “Aerolínea China Eastern evaluará conexión con Lima, dice MTC”. 25 de octubre de 2016. <https://elcomercio.pe/economia/peru/aerolinea-china-eastern-evaluara-conexion-lima-dice-mtc-225284>.

③ *Xinhuanet*, “Carguero chino”, 2016, y *Xinhuanet*, “Primer vuelo”, 2016”.

60.000^①.

Tomando en consideración el marco de la Franja y la Ruta, la conectividad aérea debería permitir que se desarrollen cada vez más algunas de las prioridades de cooperación establecidas por la iniciativa, por ejemplo, el libre comercio, que incluye medidas de facilitación; y los vínculos pueblo a pueblo, fomentando el turismo y facilitando la relación entre las personas con fines culturales y de negocios.

7. A manera de conclusión: hacia una agenda futura que involucre la extensión de la Franja y la Ruta al Perú

Como se ha señalado en la sección 2, la Franja y la Ruta contempla cinco prioridades de cooperación: (i) promoción de la concertación de políticas (ii) facilitación de la conectividad mediante la construcción de infraestructura; (iii) liberalización del comercio; (iv) integración financiera y; (v) desarrollo de vínculos de pueblo a pueblo. La evolución de la relación bilateral Perú-China presenta avances en todas las áreas, aunque en algunas en mayor grado que otras.

Con respecto a la concertación de políticas, el Perú es uno de los seis países de América Latina cuyas relaciones de cooperación con China alcanzaron el estatus de Asociación Estratégica Integral, que es el nivel más alto de asociación con China^②. De acuerdo con el ex primer ministro Wen Jiabao, ello significa que

① *Agencia Andina*. “Gobierno espera triplicar flujo de turistas chinos al Perú en dos años”. 21 de noviembre de 2016. <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-gobierno-espera-triplicar-flujo-turistas-chinos-al-peru-dos-anos-641454.aspx>

② Cui, Shoujun. “China’s New Commitments to LAC and its Geopolitical Implications”. En *China and Latin America in Transition: Policy Dynamics, Economic Commitments and Social Impacts*, eds. en Shoujun Cui y Manuel Pérez García, pp. 15-33. New York: Springer, 2016.

la cooperación abarca con mayor profundidad una amplia gama de áreas y tiene vocación de ser sostenible en el largo plazo ^①. En efecto, desde 2013, cuando las relaciones Perú-China adquirieron este estatus, hasta la actualidad se han suscrito alrededor de 50 acuerdos entre ambas partes en distintos campos; entre ellos, se han introducido instrumentos que buscan propiciar mayor planeamiento estratégico de la relación bilateral, visión de conjunto de la cooperación y perspectiva de mediano plazo ^②.

En 2014 se estableció el Mecanismo de Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica entre el Perú y China, el cual funciona a través de reuniones anuales ^③. En 2016 se suscribió el Programa del Mecanismo de Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica, que estableció una lista con 18 proyectos de mutuo interés ^④. También en ese año se acordó el Fortalecimiento

-
- ① Wen, Jiabao. “Wen Stresses Importance of Developing China-EU Comprehensive Strategic Partnership”. Declaración a la prensa. *People's Daily*, 7 de mayo de 2004. http://en.people.cn/200405/07/eng20040507_142556.html
- ② Santa Gadea, “La presidencia china del Grupo de los 20 y su política de cooperación con América Latina: perspectivas para el Perú”. En *La conexión china en la política exterior del Perú en el siglo XXI*, eds. Javier Alcalde, Chris Alden, y Álvaro Méndez. Bogotá: Pontificia Universidad Católica del Perú y London School of Economics (LSE) Global South Unit, 2018 (por publicar).
- ③ Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica y entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Popular China. MRE - National Development and Reform Commission of China (NDRC). 12 de noviembre de 2014. (Obtenido a través del oficio n.º 0-2-B/359 de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, MRE, 12 de julio de 2017).
- ④ Memorándum de Entendimiento sobre el Programa del Mecanismo de Diálogo Estratégico sobre Cooperación Económica. MRE - NDRC. 21 de noviembre de 2016. (Obtenido a través del oficio n.º 0-2-B/472 de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, MRE, 1 de diciembre de 2016).

de la Asociación Estratégica Integral^① y se suscribió un Plan de Acción Conjunta 2016-2021, que busca orientar el intercambio y la cooperación binacional en 18 áreas^②. Si bien estos instrumentos son genéricos, constituyen un marco inicial que podría ser aprovechado para lograr mayor coherencia y sinergia entre los distintos campos de la cooperación que abarca la relación bilateral. Introducir el tema de la Franja y la Ruta en estos diálogos puede ser una oportunidad para ello.

Por otro lado, una diferencia importante entre el estatus de Asociación Estratégica y el de Asociación Estratégica Integral sería que este último “no solo se extiende al ámbito político, económico y de cooperación, sino también al social, es decir, a la política de pueblo a pueblo”^③. Ello implica que el desarrollo de vínculos de pueblo a pueblo tiene también un marco para seguir desarrollándose en la relación bilateral.

En materia de liberalización económica, que constituye otra de las prioridades de la cooperación en el marco de la Franja y la Ruta, el Perú es uno de los tres países latinoamericanos que tiene un TLC con China, el cual está en vigor desde marzo de 2010. Asimismo, ambos países firmaron un memorándum de entendimiento en 2016 para la realización de un estudio conjunto sobre la optimización de dicho TLC, a fin de profundizar y fortalecer la relación bilateral

① Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral. MRE - NDRC. 21 de noviembre de 2016. (Obtenido a través del oficio n.º 0-2-B/472 de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, MRE, 1 de diciembre de 2016).

② Plan de Acción Conjunta 2016-2021, 2016.

③ Novak, Fabian y Sandra Namihás. *La inserción de China en ALC y el Perú. Su impacto en la relación con la UE*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales - Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

y mejorar las relaciones económicas y comerciales^①. En cuanto a integración financiera, como se ha mencionado en la sección 2, el Perú es uno de los siete países de América Latina que se ha adherido al BAII. Por tanto, conviene diseñar la estrategia peruana de aprovechamiento de las oportunidades que esa membresía podría involucrar.

La facilitación de la conectividad mediante la construcción de infraestructura es una de las prioridades clave de la iniciativa impulsada por China y, en la agenda bilateral, la acción en este campo se ha concentrado en el estudio básico de viabilidad del proyecto del corredor ferroviario bioceánico Brasil-Perú con la participación de China. Esta iniciativa ambiciosa enfrenta las dificultades que se han analizado en la sección 5 y, en la actualidad, no tiene condiciones de avanzar hacia una etapa de ejecución. Sin embargo, las numerosas interrogantes planteadas en torno a este proyecto deberían ser resueltas a través de mayores estudios. También se abren nuevos frentes a examinar, como son la conectividad digital y aérea, de acuerdo con lo planteado en la sección 6.

El tema de la construcción de infraestructura hay que verlo en el contexto de las nuevas tendencias de la inversión de China en América Latina. Hay un creciente interés chino en la inversión directa en la región latinoamericana, que también se verifica en el Perú. Comparando las dos décadas anteriores (1990-2009) con los primeros cinco años de la década actual (2010-2015), se observa una aceleración notable de la inversión directa china en la región, la cual se ha multiplicado por ocho. Esta misma evolución se observa en el Perú, que constituye el segundo destino de la inversión directa china en América Latina,

① Memorandum de Entendimiento para la Optimización del Tratado de Libre Comercio Perú-China. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR) - MOFCOM. 21 de noviembre de 2016. (Obtenido a través del oficio n.º 0-2-B/472 de la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, MRE, 1 de diciembre de 2016).

después de Brasil ^①. La mayor parte de esta inversión se dirige a los sectores extractivos y, en el caso del Perú, fundamentalmente a la minería. Sin embargo, se observa el interés reciente de grandes empresas chinas en invertir en el sector de infraestructura de América Latina ^②. Esta tendencia se verifica también en el Perú.

Algunos ejemplos de empresas del sector de infraestructura e ingeniería que ya se encuentran en el mercado local son: Sinohydro Corporation Limited, que, como se mencionó en la sección 4, ganó la licitación del proyecto Hidrovía Amazónica; China Railway Engineering Corporation, un conglomerado de empresas entre las que se encuentra CREEC, encargada del estudio básico de viabilidad del corredor ferroviario bioceánico Brasil-Perú por parte de China; Power China y China Communications Construction Company (CCCC), dos de las 30 empresas chinas que más invierten fuera de su país, entre otras ^③.

En suma, están sentadas las bases para impulsar la expansión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta al Perú. La invitación a América Latina para ser parte de la iniciativa es reciente y la manera en que esta extensión podría producirse constituye un tema nuevo en la agenda de China con la región latinoamericana. De igual forma, en los instrumentos del diálogo bilateral Perú-China tampoco hay una mención explícita a la iniciativa. Dada su importancia, sería necesario incluirla en la agenda bilateral como un tema prioritario dentro de los mecanismos de planeamiento estratégico recientemente creados.

① CEPAL, *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016.

② CEPAL, *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2018.

③ Ministry of Commerce of China (MOFCOM), National Bureau of Statistics of the People's Republic of China (NBSPRC) y State Administration of Foreign Exchange (SAFE). *2015 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*. Beijing: 2016.

No obstante, para que un diálogo con China sobre esta materia sea fructífero, el Perú debería primero definir sus objetivos. Conviene que, en esta definición, no solo participe el sector gubernamental, sino que se abra la reflexión y el diálogo al sector empresarial y al ámbito académico, a fin de tener diferentes perspectivas acerca de las mejores estrategias y prácticas para concretizar la extensión de la Franja y la Ruta a nuestro país y a nuestra región.